VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 60)
z dnia 22 maja 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 60)

22 maja 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, i posła **Witolda Pahla (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 52/12, K 17/12,SK 56/12, SK 49/12.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona –** dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik** i **Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Andrzej Herbet**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Bartosz Pawłowski**, **Szymon Pawłowski** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Stwierdzam kworum. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie ma uwag. Przystępujemy więc do jego realizacji.

W punkcie pierwszym mamy zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przedstawiciel wnioskodawców pan poseł Tomasz Górski przedłożył Komisji pismo, w którym zwraca się do nas o przełożenie terminu zaopiniowania tego projektu ze względu na autopoprawkę, która została złożona do opiniowanego projektu. Proponuję, aby przychylić się do prośby pana posła i nie przeprowadzać dzisiaj debaty na ten temat. Czy usłyszę głos sprzeciwu? Nie słyszę. Przystępujemy wobec tego do realizacji drugiego punktu porządku dziennego.

Panie mecenasie, to pismo zostało złożone dopiero dzisiaj, więc nie było okazji, aby pana poinformować, żeby pan się nie fatygował, ale dziękuję panu bardzo za przybycie na posiedzenie Komisji i za przygotowanie się do przedstawienia sprawy. Dziękuję.

Sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza z nich to sprawa o sygn. akt K 52/12. Przedstawia pan poseł Borys Budka. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka (PO):

Szanowni państwo, jeśli pan przewodniczący pozwoli, to chciałbym łącznie omówić dwie sprawy, ponieważ wnosimy, aby Trybunał zechciał je połączyć i rozpatrzyć pod jedną sygnaturą. Chodzi o sprawy o sygn. akt K 52/12 i K 17/12. Dwie sprawy, które są w porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia. Obie dotyczącą tzw. ustawy śmieciowej.

Pierwsza sprawa jest z wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia, a jej sygnatura to K 52/12. Druga – o sygn. akt K 17/12 to połączone wnioski Rady Miasta Świdnik i grupy posłów. Ponieważ zarzuty i wzorce konstytucyjne się powtarzają, dlatego konkluzja jest taka, aby te sprawy połączyć do wspólnego rozpoznania.

W pierwszej z tych spraw Rada Miejska Inowrocławia wnosi o stwierdzenie, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są niezgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i dodatkowo z art. 91 ust. 3 konstytucji. Przedstawię sprawy pokrótce, a jeśli będą pytania, poproszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o wyjaśnienie wątpliwości.

Istota zaskarżenia w obu sprawach dotyczy dwóch kwestii – obowiązku wyłaniania przez gminy w przetargu podmiotów, które będą zajmowały się odbiorem odpadów oraz

sposobu ustalania opłat. W drugim wniosku dochodzi jeszcze sprawa naruszenia art. 16 i art. 217 konstytucji w przepisie art. 6h ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Chodzi o sposób określenia podmiotów, które są zobowiązane do składania odpowiednich deklaracji i na których ciąży obowiązek opłat.

W tym drugim przypadku wnosimy o to, że przywołane przepisy są niezgodne z art. 2 oraz art. 217 konstytucji. Chodzi tu o kwestię posłużenia się pojęciem „właściciel" w ustawie. To pojęcie zostało rozszerzone, ale jest ono niedookreślone i dlatego zarzut niezgodności z art. 2 i art. 217 konstytucji byłby trafny. Natomiast pozostałe zarzuty z drugiego wniosku, jak wspomniałem wcześniej, pokrywają się z zarzutami ze sprawy o sygn. akt K 52/12. W sprawie o sygn. akt K 17/12 chodzi o art. 6 i art. 6l ustawy, które uznajemy za zgodne z konstytucją. Chodzi tu przede wszystkim o kwestie związane z obowiązkiem organizowania przetargów na odbiór odpadów przez gminy. Wysoka Izba przedyskutowała te kwestie i odrzuciła propozycje zmian w pierwszym czytaniu.

W obu przypadkach za nietrafne uznajemy argumenty o rzekomym naruszeniu samodzielności gminy i ochronie tej samodzielności, jak również kwestie związane ze sposobem określania opłat. Trzeba zwrócić uwagę, że po nowelizacji dopuszczone są również systemy mieszane.

Jeśli będą dodatkowe pytania, to poproszę ekspertów o doprecyzowanie. Stanowiska są bardzo obszerne, zgadzam się z nimi, natomiast kwestie szczegółowe lepiej wyjaśni ekspert.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chcę odnieść się do pierwszej kwestii. Czy dobrze zrozumiałem, iż samorządy stoją na takim stanowisku – między innymi Rada Miejska w Inowrocławiu – że jeżeli gmina ma powołany swój zakład komunalny, który dotychczas zajmował się tym obszarem działalności, a więc wywozem śmieci, nie musi organizować przetargu, choć parlament ustawą zmusza gminy do organizowania przetargów?

Jeżeli tak jest, to mogę powiedzieć tylko jedno. Wszystko wskazuje na to, że przetargi te wygrają największe firmy na rynku, które na początku zaniżą ceny, żeby być konkurencyjnymi. Za jakiś czas, kiedy już przejmą rynek, podwyższą ceny i wówczas dopiero się zacznie. Bo zmiana wykonującego to zadanie nie dokona się z dnia na dzień. Może ona trwać nawet do trzech miesięcy. A kto będzie w tym czasie odbierał śmieci? Jeżeli wątpliwość samorządu zmierza do tego, że jeżeli gmina ma zakład komunalny, nie musi organizować przetargu, to ja osobiście takie zdanie podzielam.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Ta sprawa nie dotyczy nałożonego na gminy obowiązku organizowania przetargów. Wątpliwość Rady Miejskiej Inowrocławia dotyczy nałożenia obowiązku przeprowadzenia przetargu na gminy w przypadku, kiedy, jak to zauważył pan poseł Kłopotek, gmina posiada zakład, któremu w drodze stosowanej w państwach Unii Europejskiej tzw. zasady in-house, powierza realizację zadania własnego. Tu chyba jest *clou* problemu. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mowa jest o tym, że odbiór odpadów jest zadaniem własnym gminy. Pojawia się więc pytanie, czy w drodze ustawy można nakazać gminie formę realizacji zadania własnego? To tak tylko gwoli uzupełnienia.

Moje pytanie do ekspertów sejmowych brzmi: czy można w drodze ustawy, państwa zdaniem, wskazać gminie, że zadanie własne powinno być rozstrzygane w formie przetargu? Rozumiem, że gmina może ogłosić przetarg, jeżeli organ gminy, rada miasta, uzna to za stosowne, albo może też powierzyć realizację tego zadania własnemu zakładowi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wobec tych pytań i wobec przygotowanych wyjaśnień przez Biuro Analiz Sejmowych proszę przedstawiciela BAS o przedstawienie nam przedmiotu zaskarżenia, bo, czytając przedstawioną opinię, zauważyłem, że dokonane zostało uściślenie przedmiotu zaskarżenia w związku z pewnymi wątpliwościami wynikającymi z treści wniosku.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeśli chodzi o zakres zaskarżenia w sprawie o sygn. akt K 52/12, to co do zasady należy wskazać, że zakresowi zaskarżenia wskazanemu w petitum wniosku Rady Miejskiej Inowrocławia odpowiada treść normatywna art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dlatego pozwoliliśmy sobie skłonić się do zawężenia zakresu zaskarżenia i wskazać konkretną jednostkę redakcyjną przepisu ustawy jako przedmiotu zaskarżenia. To koresponduje z uzasadnieniem Rady Miejskiej Inowrocławia. Właściwie żaden inny przepis poza art. 6d ust. 1 ustawy nie nakazuje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi organizację przetargu w zakresie realizacji zadania na odbiór odpadów komunalnych albo na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Stąd to zawężenie w petitum projektu stanowiska. Natomiast przepis art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został zanalizowany jako całość.

To tyle jeżeli chodzi o uściślenie przedmiotu zaskarżenia, który zawęziliśmy do art. 6d ust. 1 ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pani zgadza się z tym, co powiedzieli posłowie, że istotą tego zaskarżenia jest zawarta w przepisie konieczność przeprowadzenia przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak, zgadza się. Należy tu rozróżnić te dwie kwestie, jak również wynik z zarzutów wnioskodawcy. Z zaskarżonych przepisów art. 6e ustawy wynika, że spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na zlecenie gminy tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy, co potwierdza, że spółki z udziałem gminy bez względu na intensywność udziału, jeśli chodzi o strukturę właścicielską spółki komunalnej, są zobowiązane do przystępowania do przetargów, gdyby gmina chciała takiej spółce komunalnej powierzyć odbiór odpadów komunalnych.

Natomiast jeżeli chodzi o samorządowe zakłady budżetowe, to one w ogóle nie mogą przystępować do przetargów. A to z tego względu, że jest to jednostka organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego, a przetarg zmierza do zawarcia umowy z wyłonionym kontrahentem. Gmina nie może zawierać umowy w tym zakresie sama z sobą.

Jeśli chodzi o wykonywanie zadania własnego w zakresie odbierania lub odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, została ograniczona forma organizacyjno-prawna, w której gmina może zlecić wykonywanie takiego zadania, do spółki prawa handlowego. Spółka może wykonywać zadanie tylko w takim wypadku, kiedy ta spółka zostanie wyłoniona w drodze przetargu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A teraz pytanie pana posła Brejzy.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Jeśli chodzi o odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych to jest to jedno z zadań własnych gminy i ta kwestia pozostaje poza sporem. Art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, która jest taką ustawą–bazą, jeśli chodzi o wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, wskazuje, że rada gminy podejmuje uchwałę, w której podejmuje decyzję co do trybu i formy prowadzenia gospodarki komunalnej, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. To oznacza, że przepis art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej dopuszcza możliwość ustawowej ingerencji w wybór formy organizacyjnoprawnej, w której będzie prowadzona gospodarka komunalna. Należy to ustalenie odnieść również do wykonywania zadania własnego w zakresie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Pan poseł wskazał doktrynę in-house, która obowiązuje w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Faktycznie istnieje pięć orzeczeń, które są określane jako doktryna in – house, w której Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdza, że jeżeli państwo członkowskie przyjmie w swoich przepisach wewnętrz-

nych zasadę, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego zleca w trybie pozaprzetargowym własnej jednostce organizacyjnej wykonanie zadania publicznego, to nie jest to sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Przy czym nie oznacza to konieczności ustalania tego wyjątku w przepisach prawa krajowego. I również nasza ustawa – Prawo zamówień publicznych takiego wyjątku w art. 4 pkt 14 nie przewiduje. Czyli z polskiego prawa zamówień publicznych nie wynika wyjątek potwierdzający możliwość powierzania w tym momencie spółkom komunalnym zadania odbioru odpadów komunalnych w trybie pozaprzetargowym.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Chciałbym panią dopytać, bo być może niezbyt uważnie słuchałem. Z tego, co pani powiedziała zrozumiałem, że jednostka organizacyjna gminy będąca jednostką budżetową nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne z gminą. W związku z tym nie ma mowy o jakimkolwiek przetargu i zawieraniu jakiejkolwiek umowy. Natomiast, ponieważ jest to jednostka budżetowa, to gmina może polecić swojej jednostce budżetowej wykonywanie jej zadania własnego, czy tak?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Co do zasady tak, ale w zakresie, o którym rozmawiamy, czyli w zakresie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych nie. Tę możliwość wprost wyłączają przepisy ustawy. Wręcz nakładane mają być kary na wójtów, burmistrzów, prezydentów, jeśli nie zostanie wyłoniony kontrahent w trybie przetargowym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W pytaniu posła Brejzy zostało powiedziane tak: gospodarka odpadami komunalnymi jest to zadanie własne gminy. Czy tak? Tak. Czy w związku z tym interwencja ustawodawcy nakazująca określone działania organom gminy w sprawie gospodarki odpadami nie wchodzi zbyt daleko w uprawnienia samorządu terytorialnego?

W stanowisku zawarta jest propozycja, aby uznać, że skarżony przepis jest zgodny z art. 16 ust. 2 konstytucji. Ale ten przepis w sposób zasadniczy modyfikuje gospodarkę odpadami komunalnymi w gminach, a widzę, że jesteśmy zgodni co do tego, iż przepisy obowiązujące poprzednio były zgodne z przepisami unijnymi, które nie narzucają państwom członkowskim jakichś określonych zobowiązań. Sądzę, więc, że były zgodne również z przepisami polskiej konstytucji.

Ale wróćmy do zasadniczej części. Czy ten przepis zawarty w ustawie nie narusza art. 16 ust. 2 konstytucji?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Mechanizm, który został wprowadzony przez ten przepis, przetargowego wyłaniania kontrahenta, który będzie wykonywał zadanie własne gminy, został poddany analizie pod kątem zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wyrazem normatywnym jest art. 16 ust. 2 konstytucji i należy się zgodzić z zarzutami wnioskodawcy, że została ograniczona samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, co do formy prowadzenia działalności komunalnej w tym zakresie – w zakresie zbierania i zagospodarowania odpadów.

Jednakże ta konstatacja nie przesądza o niekonstytucyjności, ponieważ należy jeszcze odnieść się do testu proporcjonalności, który wyprowadzamy w tym konkretnym przypadku z art. 2 konstytucji, i w wyniku tej analizy należy stwierdzić, że ustawodawca, wprowadzając w przepisie art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy to ograniczenie, dbał o interes publiczny, który wyrażał się w ochronie zasady społecznej gospodarki rynkowej, która zakłada funkcjonowanie konkurencji na rynku, ponieważ wprowadzenie możliwości bezprzetargowego powierzania przez gminy spółkom zadań własnych w tym zakresie doprowadziłoby *de facto* do tzw. rekomunalizacji. To znaczy zostałby zrekomunalizowany rynek klientów, którzy wcześniej podpisywali indywidualne umowy z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne. Tym samym, gdybyśmy pozostawili gminie „wolną rękę” co do wyboru kontrahenta, z którym gmina podpisywałaby umowy na odbiór odpadów komunalnych, naruszyłoby to zasadę konkurencji na rynku. Ta zasada niewątpliwie jest chroniona konstytucyjnie w związku z art. 20 konstytucji.

Ponadto ustawodawca, ingerując w ten sposób w samodzielność gminy, która jednak nie ma waloru nieograniczonego, wprowadził ograniczenia w pewien sposób limitowane, to znaczy w możliwie najmniejszy sposób ingerował, przed wszystkim wskazując, że gmina może modelować system odbioru odpadów komunalnych poprzez to, że zdecyduje, czy rozpisze przetarg tylko i wyłącznie na odbiór, czy też na odbiór i zagospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto nie przesądza, w trybie jakiego przetargu zostanie wyłoniony kontrahent. Oznacza to, że można stosować te modele przetargów, które reguluje ustawa – Prawo zamówień publicznych.

Zdecydowanie trzeba przyznać, że ten mechanizm jest przydatny w ochronie celu publicznego, jakim jest gospodarka rynkowa, ponieważ trudno sobie wyobrazić lepszy mechanizm wyboru najkorzystniejszej oferty, również z punktu widzenia nas wszystkich, dlatego że głównym kryterium w przetargu będzie cena. Niższa cena na odbiór odpadów komunalnych będzie w konsekwencji oznaczała dla mieszkańców niższe opłaty, których wysokość będzie ustalała gmina.

Jeśli chodzi o zarzut, który również pojawił się w naszej dzisiejszej dyskusji, to znaczy ustalenie ceny nadmiernie niskiej, a następnie podwyższenie tej ceny, co będzie powodowało automatyczny wzrost opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to należy wskazać, że ustawa – Prawo zamówień publicznych, która subsydiarnie funkcjonuje, jeśli chodzi o wybór kontrahenta w tym zakresie, wskazuje bodajże w art. 93 mechanizm sprawdzenia ceny tak, aby nie doszło do nadmiernie rażącego określenia ceny niskiej i tylko na jej podstawie wyboru kontrahenta.

Można równocześnie wskazać również i to, że gdyby to spółka gminna odbierała odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, nie jest wykluczone, że gmina w drodze uchwały również podnosiłaby w sposób nieuprawniony opłaty. Więc ten argument wydaje mi się nietrafny. Jeśli chodzi o takie nadmierne modelowanie opłat.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pani mecenas, proszę się nie gniewać, ale ten ostatni wywód w praktyce jest naiwnością. Jeśli chodzi o ustawę – Prawo zamówień publicznych, to już najwyższy czas, abyśmy się wszyscy opamiętali. W momencie przystępowania do przetargu od razu odrzuca się dwie oferty – najniższą i najwyższą, bo to jest fikcja. Ja to też przeżywam jako ten, który inwestuje w państwowej instytucji.

Po drugie, jeżeli usłyszałem przed głosowaniem argumenty, których nie podzielałem, że gmina może podnieść cenę, to mogę odpowiedzieć, że za chwilę w referendum, a najpóźniej w wyborach, tej rady nie będzie, bo obywatele ją zmiotą, jeżeli nadmiernie podwyższy cenę. Żaden wójt, burmistrz czy prezydent nie będzie szaleńcem, radni również, żeby podnosić ceny bez uzasadnienia.

Uważam, że jeżeli gmina ma udziały w spółce komunalnej, to ma prawo, a nie jest to niezgodne z prawem unijnym, co pani mecenas sama powiedziała, powierzyć tej spółce wykonywanie zadań własnych i nie musi organizować przetargu. W tej sytuacji nie zgadzam się z proponowanym stanowiskiem w pierwszej części. Uważam, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją.

Poseł Borys Budka (PO):

Nie jestem w stanie przyjąć argumentu o niezgodności z konstytucją czegoś, co ma chronić podstawowe wartości konstytucyjne, jaką jest społeczna gospodarka rynkowa. To po pierwsze.

Po drugie, zwróćmy uwagę, że my patrzymy z punktu widzenia gminy, uznajemy, że gmina najlepiej wie. Pan poseł Kłopotek zakłada taką idealistyczną wersję, że rada gminy zawsze będzie dążyła do tego, żeby opłaty były jak najbardziej korzystne dla mieszkańców. Jasne. Tylko że bardzo często w dotychczasowej praktyce przy monopolistycznej pozycji podmiotów komunalnych tak naprawdę się to nie sprawdza. Widać to na przykładzie przedsiębiorstw, które zajmują się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę. Tam, gdzie nie ma żadnej konkurencji, tam naprawdę z roku na rok ceny rosną i nie ma wyboru.

Ja się boję czegoś odwrotnego, że uprzywilejowanie podmiotów komunalnych może powodować zarzut niekonstytucyjności.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skarżący podnieśli zarzuty odnośnie do zgodności tych przepisów z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 konstytucji. Art. 16 ust. 2 konstytucji brzmi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Art. 166 ust. 1 konstytucji, który znajduje się w Rozdziale VII Samorząd Terytorialny, brzmi: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

Powstaje tu wątpliwość, czy ingerencja ustawodawcy nie poszła zbyt daleko. To jest moja osobista wątpliwość. Pani przytoczyła art. 20 konstytucji: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności”, ale także „dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Witold Pahl (PO):

Mamy do wyboru dwa systemy, pewną filozofię. Nie ma wątpliwości, że te opłaty mają charakter parapodatku. Mają taki charakter. Jeśli uznamy, że będą realizowane na mocy arbitralnej decyzji…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ma pan poseł na myśli opłaty wnoszone przez mieszkańców?

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak. Opłaty ponoszone przez mieszkańców za wywóz śmieci. Gdyby je pozostawić tylko i wyłącznie w gestii, jak przedstawiał to pan poseł Kłopotek, samorządu terytorialnego, to musimy się zgodzić, że ma to charakter parapodatku.

W związku z tym ja widzę jeszcze inny wzorzec konstytucyjny, który należy chronić. Prawo własności. Proszę popatrzeć na art. 16 ust. 1 konstytucji. To ogół mieszkańców stanowi wspólnotę. Więc co tak naprawdę chronimy? Chronimy wspólnotę jako jednostkę organizacyjną, czy też chronimy ogół mieszkańców. Chronimy mieszkańców. Chronimy ich prawo własności. Chronimy przed arbitralnością samorządu, który z różnych powodów, np. chcąc podreperować swój budżet, nie mam na myśli jakiejś patologii, może dowolnie kształtować te podatki. I nie jest żadnym plastrem, i nie jest żadną przestrogą dla takiego samorządu w sytuacji, gdy on podwyższy w sposób niezasadny opłaty, fakt, że zostanie przeprowadzone referendum w celu odwołania samorządu, który wprowadził nadmierne ciężary za wywóz nieczystości.

Czy kryterium wolnego rynku, które będzie weryfikowane przez zasady wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych jest wystarczające? Wszyscy mamy wątpliwości. Obserwujemy bowiem realizację dużych inwestycji infrastrukturalnych. Są pewne problemy dotyczące tych przetargów.

Podnoszona przez panią mecenas kwestia rażąco niskiej ceny powinna i ma zastosowanie. Czy ona jest właściwie realizowana? To będzie zależało właśnie od samorządów. To samorząd będzie decydował. Dyskutowaliśmy w Sejmie na ten temat. Dzisiaj mamy wybór. Natomiast ja uważam, że nie powinniśmy patrzeć na ten problem w kontekście ochrony samorządu terytorialnego jako takiego, a właśnie ochrony interesów mieszkańców, którzy ten samorząd tworzą. Więc wydaje się, że weryfikacja poprzez transparentny system wyłaniania podmiotu, który będzie realizował te zadania i możliwość wprowadzenia takich cywilnoprawnych instrumentów, jakie pozwolą na elastyczną zmianę takiego podmiotu w sytuacji, gdyby była groźba zawyżenia opłat, stanowi ochronę wzorców konstytucyjnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ustawa – Prawo zamówień publicznych może być przywoływana, aby opisać pewną praktykę, natomiast ta ustawa nie będzie badana w żadnym zakresie przez Trybunał.

Poseł Witold Pahl (PO):

Przepraszam, panie przewodniczący. Oczywiście Trybunał nie będzie dokonywał horyzontalnej kontroli konstytucyjności, ale musimy się odwoływać do tych mechanizmów, które mają zastosowanie przy tej sprawie, czyli do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jednak zwracałbym uwagę na meritum problemu, a więc kwestię zgodności kwestionowanego przepisu z art. 16 ust. 2 konstytucji i z przepisami z Rozdziału VII konstytucji dotyczącymi samorządu terytorialnego.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Wydaje mi się, że gdybyśmy taką dyskusję mieli kontynuować, to zachodzi niebezpieczeństwo, iż popadniemy w kolizję z innymi wzorcami konstytucyjnymi. Przyjęliśmy racjonalność argumentów podnoszonych przez skarżących we wnioskach do Trybunału.

Musimy mieć świadomość, że istnieje też art. 22 konstytucji mówiący o wolności gospodarczej. Kiedy jest możliwe ograniczenie wolności gospodarczej? W drodze ustawy można ograniczyć, ale tylko ze względu na ważny interes publiczny. Czy ten ważny interes publiczny istnieje, aby ograniczyć równy dostęp innych podmiotów do dokonywania tych czynności? Musimy mieć też świadomość, że w tym momencie gmina wykorzystuje swoją monopolistyczną pozycję.

Następny wzorzec to art. 32 konstytucji, czyli zasada równości. Idąc w kierunku samodzielności – art. 166 i art. 16 – mówimy, że samorząd jest samodzielnym podmiotem, ale przecież nie ma absolutnej wyłączności w tym zakresie, bo jak wcześniej się zgodziliśmy, śmieci są własnością określonej wspólnoty i to ona w istocie rzeczy decyduje i ponosi koszty ich usunięcia. Gmina jest tylko regulatorem. Ma obowiązek usunąć śmieci po możliwie najniższej cenie, żeby nie obciążać wspólnoty wydatkami nadmiernymi.

Tak należy rozumieć ten zapis. Wprowadzenie zasady przetargu wynika z tego, że powinna być najkorzystniejsza cena. I to o to chodzi. Jeśli powiemy, że gmina jest wyłącznym gestorem, to w tym momencie wchodzimy w kolizję z innymi wzorcami.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pozwolę sobie na jedną uwagę. Pana argumenty, panie pośle, są ważkie, gdybyśmy mieli do czynienia z sytuacją, że zaskarżona została przez jakiś podmiot gospodarczy uchwała rady gminy mówiąca o gospodarce odpadami komunalnymi. I wtedy najprawdopodobniej nie miałbym uwag co do tego, że uchwała gminy eliminująca z rynku inne podmioty poza podmiotem gminnym jest niezgodna z konstytucją, z przywołanymi przez pana posła wzorcami. Natomiast tutaj mamy do czynienia z określonym przedmiotem zaskarżenia.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, przecież z samej dyskusji *per se* wywnioskowaliśmy, że to gmina decyduje, kogo sobie wybiera i nie musi rozpisywać przetargu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale jeśli gmina nie będzie prowadziła racjonalnej gospodarki, to zarzut niezgodności działań z zasadą wolności gospodarczej nie będzie zasadny?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, wbrew pozorom widzę, że każdy pozostaje przy swoim zdaniu, a trzeba spojrzeć na problem trochę szerzej. Funkcjonowanie gmin jest określone w konstytucji, zadania własne są określone w ustawie. Problem dotyczy tych gmin, które powołały, wykonując zapisy konstytucyjne i ustawowe, firmę, która w ich imieniu wykonywała i wykonuje nałożone na gminę ustawą obowiązki. Wykonuje je w sposób racjonalny, ponieważ to jest cały obudowany system. To są radni, to są wybierane władze, które odpowiadają przed obywatelami, i robią to w interesie i na rzecz obywateli. I tu nagle wchodzimy z ustawą, która mówi tak: to, co do tej pory funkcjonowało, nie jest właściwe; dopuszczamy dodatkową konkurencję, władze są zobowiązane do rozpisania przetargu.

Przecież ten problem dotyczy nie tylko Polski, również innych krajów członkowskich. Jak tam rozwiązano problem? Otóż przetargi nie dotyczą tych gmin, w których istnieją własne firmy. Tak jest.

My wprowadziliśmy zasadę wolnego rynku. To zadam proste pytanie. Co zrobić w takiej sytuacji z firmą, którą powołano za publiczne pieniądze i która racjonalnie realizuje swoje zadania, zatrudnia określoną liczbę pracowników, a która przegrywa przetarg? Kto poniesie koszty jej likwidacji? Nie można powiedzieć trudno, bo to za darmo się nie stanie? Czy też koszty likwidacji należy doliczyć do kosztów funkcjonowania gospodarki komunalnej? Czy jest to jednak wykonanie ustawy?

A powracając do kwestii pewnej racjonalności, nie wyobrażam sobie jakiejkolwiek władzy publicznej, która nie liczy się z oceną swoich mieszkańców. Zakładam racjonalność działania władz. Wybrany wójt, wybrany burmistrz, wybrany prezydent musi uwzględniać ocenę tego, co robi w interesie mieszkańców, bo to *de facto* mieszkańcy mają swoich przedstawicieli w postaci radnych, tak mówią przepisy. Co roku decydują o ich losie, bo mogą im nie udzielić absolutorium, jeżeli źle działają, a w skrajnym przypadku co cztery lata są wybory bezpośrednie. Jest to bezpośrednia ocena, czy oni robili to w interesie mieszkańców, czy nie.

Ja mówię teraz o funkcjonowaniu systemu i norm konstytucyjnych. Czytał pan przewodniczący przepisy konstytucji. Samorząd jest umocowany w konstytucji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Spójrzmy na cały problem jeszcze z innego punktu widzenia. Władza ustawodawcza mówi gminom, że to one odpowiadają za gospodarkę odpadami na swoim terenie. Ale dodaje jeszcze, że gmina musi realizować ten obowiązek poprzez przetarg, czyli przymusza do organizowania przetargu.

Mało tego, przed nowelizacją, myśmy jeszcze dalej poszli, co było już kuriozalne, bo wtedy powiedzieliśmy jeszcze, w jaki sposób ma naliczać obciążenia dla obywateli. Teraz poszliśmy trochę po rozum do głowy i w wyniku ostatniej nowelizacji daliśmy cztery różne sposoby, w tym ten sposób mieszany, w jaki sposób obciążać obywateli. Jeszcze raz podkreślam, poszliśmy za daleko.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chyba będziemy po woli kończyć dyskusję. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Witold Pahl (PO):

Zgadzam się z racjonalnością działań samorządu, tak samo jak z racjonalnością działań ustawodawcy, ale niestety Trybunał Konstytucyjny nie zawsze tę racjonalność uznaje. Dobrymi intencjami piekło jest wybrukowane. Stąd wybór takiej a nie innej formuły sposobu określania czy zasad realizacji zadań publicznych.

Odwołam się do takiego przykładu. Monopol, który funkcjonował w szkolnictwie. Proszę zauważyć, że wiele gmin zdecydowało się na realizację zadań własnych nie poprzez swoich pracowników, jakimi są nauczyciele, ale zlecają realizację tych zadań również stowarzyszeniom, co wywoływało określone perturbacje, kierując się tylko rachunkiem ekonomicznym. A więc taka elastyczność jest dopuszczalna.

Prawo, o którym mówimy, nie jest absolutne. Ustawodawca ma prawo nakazać samorządom sposób działania. Wybraliśmy, bo przegłosowaliśmy jako Sejm, tę formułę chociażby z uwagi na te wzorce konstytucyjne, o których mówił pan poseł Kozdroń, aby dopuścić możliwość funkcjonowania równości wobec prawa i weryfikacji ceny poprzez rynek.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś zgłoszenia do dyskusji? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska zaprezentowanego przez pana posła Borysa Budkę w sprawie o sygn. akt K 52/12?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 14 głosach za, 7 przeciw i braku wstrzymujących się.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem dodatkowego stanowiska w sprawie o sygn. K 17/12 przedstawionego przez pana posła Borysa Budkę? Przy-

pomnę, że we wcześniejszym stanowisku, w którym uznaliśmy kwestionowane przepisy za zgodne z konstytucją, przywołane zostały inne wzorce konstytucyjne. Wzorce, które mówiły przede wszystkim o tym, że gmina ma prawo kształtować swoje podatki. To są nieco inne wzorce niż te, które omawialiśmy dzisiaj.

Stwierdzam, że Komisja dodatkowe stanowisko przyjęła przy 14 głosach za, 6 przeciw i braku wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w obu sprawach?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła panu posłowi Borysowi Budce rekomendacji.

Poseł Witold Pahl (PO):

Chciałbym, aby to znalazło się w protokole z dzisiejszego posiedzenia. Chcę złożyć wyrazy szacunku dla pana posła Krzysztofa Brejzy, który nie brał udziału w tym głosowaniu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Niebranie udziału przez posła w głosowaniu nie powinno być normą, choć oczywiście zdarzają się różne sytuacje.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt SK 56/12. Referuje ją pan poseł Andrzej Duda.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 56/12, jest bardzo podobna do tej, którą omawialiśmy na poprzednim posiedzeniu Komisji o sygn. akt SK 46/12, niemalże bliźniaczo podobna, jeśli chodzi o przedmiot sprawy, dotyczy kwestii odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej. Chodzi o kwestie pozbawiania ludzi prawa własności w latach 50. Te decyzje zostały unieważnione przez właściwe organy władzy publicznej. Teraz są kwestie związane z dochodzeniem odszkodowań przede wszystkim, jeśli chodzi o utracony zysk, czyli tzw. *lucrum cessans*.

Problem jest na tle dwóch przepisów. Przepisu art. 160 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który do września 2003 r., czyli do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, przewidywał w takich sytuacjach możliwość uzyskania odszkodowania przy szkodzie wyrządzonej na skutek wydania decyzji, której nieważność stwierdzono, wyłącznie do szkody rzeczywistej, czyli tzw. *damnum emergens*, bez utraconego zysku, czyli bez *lucrum cessans*. Obowiązywał on w tej postaci przez wiele, wiele lat od roku 1980. Sytuacja zasadniczo zmieniła się po wejściu w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., a więc od 17 października 1997 r., ponieważ w konstytucji jest art. 77, który bardzo wyraźnie mówi, że za niezgodne z prawem działanie administracji publicznej należy się obywatelowi odszkodowanie

Nie byłoby problemu, bo Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 160 § 1 k.p.a. w części dotyczącej szkody z nową konstytucją, ale w ustawie zmieniającej Kodeks cywilny został wprowadzony art. 5, który ma charakter przepisu intertemporalnego. Ten przepis został wprowadzony w 2004 r., a stwierdzono w nim, że „do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy” – a więc przed 2004 r. – „stosuje się przepisy art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy”, czyli do 1 września 2004 r.

W czym tkwi problem? Ten przepis został dodatkowo wzmocniony uchwałą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego mającej rangę zasady prawnej, w której Sąd Najwyższy stwierdził: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a”. A w punkcie drugim Sąd Najwyższy powiedział tak: „Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie konstytucji”. Co ciekawe z jednej strony, ale z drugiej strony trudno to pozytywnie odbierać.

Uchwała Sądu Najwyższego stoi *de facto* w sprzeczności z wydanym w 2003 r. orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że właśnie wejście w życie nowej konstytucji przekreśla ograniczenie zawarte w art. 160 § 1 k.p.a. I tu jest ewidentny konflikt między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, a więc konstytucją, jak uważamy w projektowanym stanowisku, a art. 5 ustawy nowelizującej i w perspektywie również art. 160 § 1 k.p.a., który choć uchylony został niejako przywrócony przez art. 5 i wzmocniony co do jego wykładni wspomnianą uchwałą Sądu Najwyższego.

Stanowisko Sejmu jest takie, abyśmy przychylili się – w tej sprawie są połączone aż cztery skargi złożone przez różne podmioty do Trybunału Konstytucyjnego – do tych skarg w ten sposób, żebyśmy uznali, iż wspomniany art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., a obejmującej korzyści utracone po 17 października 1997 r., czyli po dniu wejścia w życie konstytucji, nakazuje stosować art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 konstytucji.

Stoimy na stanowisku, że w tym ujęciu przepis art. 5 w powiązaniu z uchwałą Sądu Najwyższego stoi w sprzeczności z art. 77 ust. 1 konstytucji, albowiem w sposób ewidentny uniemożliwia domaganie się odszkodowania za utracony zysk po dniu 17 października 1997 r., a to jest związane ze specyficznym pojęciem szkody, a ściślej mówiąc z momentem, kiedy ta szkoda zostaje wyrządzona, jakie zostało przyjęte w przedmiotowej uchwale Sądu Najwyższego.

Powtórzę, bo tę samą opinię mam w odniesieniu do tego projektu stanowiska do Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie jak to stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 46/12, obecne stanowisko jest świetnie przygotowane, niezwykle wyczerpujące, i chociaż sprawa jest trudna i bardzo zagmatwana, to od strony prawnej *chapeau bas*.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Wydaje się, że z tego rodzaju sprawą pan poseł może sobie poradzić przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy Biuro Analiz Sejmowych chce coś dodać, uzupełnić? Nie. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła panu posłowi rekomendacji. Przechodzimy do omówienia ostatniej sprawy o sygn. akt SK 49/12. Referuje pan poseł Eugeniusz Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zacznę od tego, że musimy się uderzyć we własne piersi, że nie respektujemy próśb Trybunału Konstytucyjnego, który w swoich pismach prosi o stanowisko Sejmu w ciągu 60 dni od otrzymania materiałów. Proszę spojrzeć, w tej sprawie minął prawie rok. To jest nasza wspólna wina i powinniśmy tego unikać, nie może być takiej zwłoki w odpowiedziach.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

No to wyjaśnijmy od razu tę sprawę.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Szanowni państwo, skala napływu spraw Trybunału Konstytucyjnego do naszego wydziału jest taka, że nie pozwala na terminowe, zwłaszcza w wyznaczonym przez Trybunał 60-dniowym okresie, przygotowanie projektów wszystkich stanowisk. Proszę

zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny zachowuje swobodę decyzji o tym, w jakiej kolejności rozpatruje sprawy. To jest niezwykle istotne z punktu widzenia również harmonogramu naszych prac.

My staramy się pracować sukcesywnie, zgodnie z kolejnością wpływu spraw, ale to Trybunał decyduje o tym, że ze względu na przykład na doniosłość społeczną albo na inne przesłanki, które są poza naszą możliwością oceny, nie zajmie się sprawą, którą uzna za priorytetową i nie rozstrzygnie jej. Staramy się nadążać, staramy się we współpracy z Trybunałem Konstytucyjnym projekty stanowisk przygotować nawet czasami, gdy mamy tylko sygnał, że szykuje się narada. Ale czasem zdarza się, że nie zdążamy. Cieszymy się, że zdążyliśmy przed rozprawą sporządzić to stanowisko, przedstawić je Komisji i przedłożyć Trybunałowi w czasie, który pozwoli Trybunałowi na zapoznanie się ze stanowiskiem Sejmu przed rozprawą.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Podniesiona przez pana posła Kłopotka i omówiona przez panią naczelnik kwestia będzie przedmiotem rozmów prezydium Komisji z Biurem Analiz Sejmowych.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pani naczelnik, proszę mi wybaczyć, chociaż, jak powiedziałem, jest to nasza wspólna wina, ale pismo z Trybunału jest datowane na 30 lipca 2012 r. Proszę sobie policzyć. Przeczuwam, że gdyby nie wyznaczony termin rozprawy, to prawdopodobnie jeszcze czekalibyśmy na to stanowisko. Tak nie powinniśmy robić. To jest nasza wspólna wina. Powinniśmy tego unikać, bo to jest prawie 8 miesięcy zwłoki. Ale to tylko tak na marginesie.

Wracam do sprawy. Gdy po raz pierwszy, tak pobieżnie, zapoznałem się z tą sprawą, to byłem skłonny przyznać rację obywatelowi, skarżącemu. Wydawało mi się, że nasze stanowisko jest nie do końca sprawiedliwe w stosunku do skargi tego obywatela. Ale później po dogłębnym przeczytaniu i projektu stanowiska, i wniosku, jak również uzasadnień poszczególnych instancji sądowych, doszedłem do wniosku, że nasze stanowisko jest jednak słuszne. A czego dotyczy sprawa?

Obywatel był przez wiele, wiele lat instruktorem praktycznej nauki zawodu. Pamiętają państwo zapewne, że kilka lat temu z uwagi na coraz większe problemy budżetowe, bo to był główny argument, jak również by ograniczyć przywileje różnych grup zawodowych wprowadziliśmy tzw. ustawę pomostową, w wyniku której niektórzy pracownicy niektórych zawodów zostali pozbawieni możliwości skorzystania z przywilejów ustawy pomostowej. Równocześnie w niektórych sytuacjach, a dotyczyło to między innymi nauczycieli, by złagodzić skutki tej ustawy, wprowadzono ustawę o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych. Nauczyciele mogli korzystać z tych świadczeń do osiągnięcia wieku emerytalnego i przejścia na zasłużoną emeryturę. Trzeba było spełniać łącznie określone warunki, w tym udokumentowany – składkowy lub nieskładkowy – okres trzydziestoletniego zatrudnienia, w tym 20 lat w zawodzie nauczyciela.

Pod rządami innych wcześniejszych ustaw i rozporządzeń instruktor praktycznej nauki zawodu początkowo nie był traktowany jak nauczyciel zatrudniony przez system oświaty. A ten konkretny obywatel, skarżący, początkowo był zatrudniony przez zakład pracy, przy którym mieściła się zasadnicza szkoła zawodowa, i wykonywał obowiązki instruktora praktycznej nauki zawodu.

W 1995 r. została ogłoszona upadłość zakładu, a skarżący przeszedł do systemu oświaty. Został zatrudniony przez szkołę zawodową. Teraz okazało się, że zabrakło mu lat do pełnych dwudziestu lat pracy w zawodzie nauczyciela. W międzyczasie ten przepis został zmieniony przez nową ustawę kompensacyjną. Do dwudziestoletniego okresu zatrudnienia jako instruktora praktycznej nauki zawodu wliczano tylko te lata, kiedy dana osoba była zatrudniona przez system oświaty, czyli przez szkołę, lub jeśli była zatrudniona w placówkach, nazwijmy je, szkolno-wychowawczych, w szkołach specjalnych, a więc w placówkach, gdzie stopień wykonywania tej pracy był dużo trudniejszy. Ale nie ujęto pracy w charakterze instruktora w tym konkretnym zakładzie, w którym był zatrudniony skarżący.

Ten pan poprzez swojego pełnomocnika najpierw wystąpił do ZUS o przyznanie nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. ZUS odmówił, powołując się na to, że tego typu zakład po nowelizacji, czyli od 1 stycznia 1999 r., nie był ujęty w wykazie placówek szkolno-wychowawczych i instytucji oświatowych, w których okres pracy można byłoby mu zaliczyć do dwudziestoletniego okresu pracy w charakterze nauczyciela. Ten pan złożył skargę do sądu okręgowego. Sąd okręgowy oddalił skargę, powołując się na ten sam przepis. Że ten zakład, mimo iż miał szkołę przyzakładową, nie wchodzi w grę. Następnie było odwołanie do sądu apelacyjnego i kolejno do Sądu Najwyższego. Poszczególne instancje sądowe temu obywatelowi racji nie przyznały. I dlatego sprawa trafiła do Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący poddaje pod osąd Trybunału Konstytucyjnego przepis ustawy o świadczeniach kompensacyjnych i porównuje go z wzorcem konstytucyjnym, głównie z art. 67 ust. 1 konstytucji, który mówi o tym, że każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w związku z art. 32 konstytucji, w którym mowa jest o tym, że wszyscy są równi wobec prawa, i z art. 2 konstytucji, który mówi o sprawiedliwości społecznej i że jesteśmy demokratycznym państwem prawnym. Skarżący wychodzi z takiego założenia, że on w stosunku do innych instruktorów praktycznej nauki zawodu, ale zatrudnionych przez instytucje oświatowe, jest pokrzywdzony, ponieważ, mimo iż był zatrudniony przez zakład, to wykonywał dokładnie taką samą pracę. Nawet, gdy zakład ogłosił upadłość w 1995 r., a on został zatrudniony jako nauczyciel zasadniczej szkoły zawodowej, to w tym samym miejscu wykonywał tę samą pracę. W tym samym miejscu obok innych nauczycieli uczył zawodu. Tu się doszukał tej cechy wspólnej.

W naszym uzasadnieniu wychodzimy nieco z innego punktu widzenia. Stoimy na stanowisku, że konstytucja w art. 67 dała dosyć dużą swobodę ustawodawcy, jak ma wypełnić tę normę konstytucyjną związaną z zabezpieczeniem społecznym. Wychodzimy z założenia, że wszyscy są równi wobec prawa, a więc wszyscy powinni być w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, a przywilejów i wyjątków powinno być jak najmniej.

Mało tego, jako argument podajemy jeszcze taki fakt, że środki na to potencjalne, ewentualne świadczenie kompensacyjne nie pochodzą z systemu emerytalno-rentowego, tylko pochodzą z budżetu państwa. i to nas skłoniło do tego, że jednak przeważa argument, iż wszyscy są równi wobec prawa w szeroko rozumianym znaczeniu tego słowa. Że stopniowo odchodzimy od przywilejów. Mało tego, podnosimy także taki argument, że prawo wykonywania pracy instruktora praktycznej nauki zawodu mieli i mają właściciele różnych firm – rolnicy, piekarze, właściciele warsztatów, a mimo to oni nie mają żadnego prawa do świadczenia kompensacyjnego.

W stanowisku wychodzimy z takiego założenia, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy udokumentuje się 15 lat pracy w warunkach szczególnych, to ma się prawo do tego świadczenia. Pecha ma ten obywatel, bo mu około roku brakuje do tych 15 lat.

W związku z tym, po takim dogłębnym przeanalizowaniu sprawy jednak trzeba powiedzieć, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych jest zgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 konstytucji.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Może Biuro Analiz Sejmowych chciałoby coś jeszcze dodać?

Specjalista z BAS Szymon Pawłowski:

Pan poseł powiedział wszystko, co istotne. Jeżeli są jakieś pytania, to odpowiem i wyjaśnię.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Z bólem serca, ale muszę się zgodzić z zaproponowanym stanowiskiem.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

To jest to, o czym pan poseł mówił, czyli kwestia przywileju i kształtowania zakresu korzystania z przywilejów. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 49/12 przedstawionego przez pana posła Eugeniusz Kłopotka?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła panu posłowi rekomendacji.

Na zakończenie bardzo krótko poinformuję, że do Komisji Ustawodawczej wpłynęło pismo przewodniczącego Rady Nadzorczej oraz prezesa zarządu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP, zawierające uwagi dotyczące procedowanych aktualnie w Sejmie poselskich projektów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o spółdzielniach. Zostały tam dołączone opinie ekspertów. Jeśli ktoś z państwa jest zainteresowany i chciałby się zapoznać z tymi opiniami, to są one do wglądu w sekretariacie Komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji.